

# Comité éthique et société auprès de l'Andra

## **Avis**

**Les principes et modalités de  
gouvernance proposés pour le  
plan directeur d'exploitation  
de Cigéo**

**mai 2018**

# Préambule

Cigéo est le projet de stockage des déchets de haute activité (HA) et de moyenne activité à vie longue (MA-VL), en couche géologique profonde en cours d'élaboration par l'Andra. La loi du 25 juillet 2016<sup>1</sup> précise les conditions de création de ce stockage réversible et exige l'élaboration d'un plan directeur de l'exploitation (PDE) en concertation avec l'ensemble des parties prenantes et le public. Le PDE précise notamment des principes de gouvernance pour Cigéo.

Dans le cadre de la préparation du PDE, le Comité Ethique et Société (CES) a préparé le présent avis qui porte sur les principes et modalités de gouvernance de Cigéo, permettant notamment de garantir la participation des citoyens tout au long de la vie de Cigéo.

Le CES tient en préambule à mentionner qu'il ne souhaite pas anticiper les résultats du processus de consultation du public et des parties prenantes en proposant une formule de gouvernance prédéfinie (le processus de consultation du public et des parties prenantes fait d'ailleurs l'objet d'un autre avis du CES). Il s'agit ici de mentionner des pistes de gouvernance et des principes généraux qu'il semble important de considérer lors de la consultation à venir. Le CES souhaite donc que le présent avis puisse être porté à la connaissance de l'ensemble des acteurs prenant part à ce débat et qu'il soit l'objet de discussions.

## Éléments de cadrage

En vue de l'élaboration de scénarii de gouvernance de Cigéo, le CES souhaite tout d'abord mentionner certains principes et certains enjeux liés aux modalités de gouvernance de ce projet industriel.

Un premier enjeu est celui de rendre possible une gouvernance participative à très long terme. Sur ce sujet, plusieurs leviers et dispositions ont déjà été identifiés et proposés, notamment par l'ANCCLI<sup>2</sup>. L'ANCCLI recommande la mise en place d'instances pluralistes permanentes aux niveaux local et national. Ces instances pluralistes doivent pouvoir effectuer leur travail de façon continue et suivie sur une longue période. Il s'agit cependant d'identifier les sujets sur lesquels sont consultées ces instances, leur composition et leurs moyens d'action. Il faut aussi préciser comment peut s'organiser une existence en continu de telles instances.

Concernant la composition des instances pluralistes de suivi, de nombreuses options existent, qui peuvent être explorées pour satisfaire à un principe de représentation des différents groupes et entités concernés. On peut bien entendu penser à une représentation de certaines parties prenantes (salariés, producteurs de déchets) ou de groupes ayant un intérêt particulier pour le projet Cigéo (élus, associations...). Mais on peut aussi envisager une représentation par tirage au sort de citoyens au sein d'un groupe de volontaires. Il faut aussi réfléchir à la représentation des générations futures, qui peut se faire par un représentant particulier (ombudsperson)<sup>3</sup>. D'autres entités naturelles ou non humaines (la couche d'argile, les eaux souterraines, ...) peuvent aussi être représentées par des « porte-paroles »<sup>4</sup>.

1 Loi n° 2016-1015 du 25 juillet 2016 précisant les modalités de création d'une installation de stockage réversible en couche géologique profonde des déchets radioactifs de haute et moyenne activité à vie longue.

2 Livre blanc IV de l'ANCCLI, « Cigéo : Les enjeux de la réversibilité et de la récupérabilité », janvier 2017.

3 La question de la représentation des générations futures a fait l'objet de nombreux débats. L'ombudsman ou ombudsperson est une personne chargée de porter les plaintes des citoyens à l'encontre d'institutions publiques ou privées. Des propositions ont été faites pour instaurer un(e) ombudsperson des générations futures, voir par exemple : L. Beckman et F. Uggla, « An Ombudsman for Future Generations » dans I. Gonzalez-Ricoy et A. Gosseries (Eds.) Institutions for Future Generations, Oxford University Press, 2016.

4 Comme cela a été proposé et simulé en 2015 pour la COP21 à l'initiative de Bruno Latour (cf.<http://www.sciencespo.fr/sites/default/files/DP%20MIW%20Le%20th%C3%A9%C3%A2tre%20des%20n%C3%A9gociations%20V2.compressed-1.pdf>)

Un des principes de gouvernance essentiel du projet Cigéo, tel qu'énoncé par la loi et accepté par un grand nombre d'acteurs, est le principe de « réversibilité ». La loi n° 2016-2015 définit la réversibilité comme « la capacité, pour les générations successives soit de poursuivre la construction puis l'exploitation des tranches successives d'un stockage, soit de réévaluer les choix définis antérieurement et de faire évoluer les solutions de gestion ». Comme cela est bien décrit dans le Livre Blanc de l'ANCCLI, la réversibilité est donc essentiellement vue comme un principe de gestion qui permet de revenir ultérieurement sur des choix pré-établis, et notamment 1) d'arrêter le projet de stockage en couche profonde ; 2) de récupérer tout ou partie des colis préalablement stockés dans Cigéo (principe de récupérabilité). Il faut cependant bien voir que la réversibilité n'est que partielle et par degré (les installations elles-mêmes ne pourront être remises en cause si l'arrêt du stockage est décidé et il pourrait être difficile de récupérer certains colis). Il faut aussi bien voir que de telles décisions ne peuvent être prises sans que des solutions alternatives (entreposage en surface ou autre) soient proposées. Il n'est donc pas possible de séparer complètement la gouvernance de Cigéo du problème plus général de la gouvernance du stockage des déchets radioactifs. Le principe de réversibilité suppose donc non seulement que les générations futures puissent revenir sur des décisions précédemment prises, mais qu'elles aient dans une certaine mesure les moyens de prendre d'autres décisions.

## Recommandations

Au vu de ces éléments, le Comité Ethique et Société émet les recommandations suivantes concernant les principes et modalités de gouvernance de Cigéo :

1. **Le CES recommande la mise en place d'instances pluralistes** qui seront amenées à émettre un avis sur les principales décisions qui pourront être prises dans le cadre de Cigéo (différentes phases de construction, début de la phase industrielle pilote, début des essais de mise en service, validation de la phase pilote, début de l'exploitation courante, éventuelles décisions de mise en œuvre de la réversibilité). Le CES recommande de mettre en place **deux instances coordonnées, une au niveau local et une au niveau national** pour pouvoir représenter à la fois l'intérêt du territoire et celui de la nation.
2. Un enjeu important pour les instances pluralistes est qu'elles puissent siéger de façon « continue » pour garder une mémoire vivante des débats passés et préparer les discussions des étapes ultérieures du projet. Cela suggère **un renouvellement continu partiel (par moitié ou tiers, à une fréquence à déterminer) des instances pluralistes** pour permettre la transmission de la mémoire et une reconnaissance de l'engagement des bénévoles qui y siégeront. Ce renouvellement continu permettrait également de mettre en place une limitation du nombre de mandats.
3. **Concernant la composition des instances pluralistes et la définition de leur rôle, le CES ne souhaite pas proposer de formule précise afin de ne pas entraver les discussions à venir.** Pour ce qui concerne la composition de ces instances, le CES recommande simplement de ne pas exclure des propositions très novatrices impliquant différents dosages entre élus locaux, associations, corps constitués et citoyens, ainsi qu'une représentation spécifique pour les générations futures ou les entités non humaines. Concernant le rôle de ces instances, il semble au CES qu'elles devraient être consultées sur la gouvernance du projet, la validation des principaux jalons et les enjeux sociaux, territoriaux, éthiques et économiques liés au projet.

4. La gouvernance doit permettre d'identifier clairement la responsabilité des décisions. A ce titre, si différentes instances interviennent à titre consultatif ou dans le cadre de la régulation de certaines activités, les entités décisionnaires restent principalement l'Andra et le législateur. **Il convient cependant que les décideurs rendent compte de l'usage qui est fait des recommandations des différentes instances consultatives.** Ces instances doivent toujours se voir présenter la dernière version des projets avant leur mise en œuvre et recevoir une justification lorsque leurs recommandations ne sont pas prises en compte. Ces éléments doivent être portés à la connaissance du public.
5. Le jalonnement du projet doit être précisé de façon claire en précisant les étapes et les modalités de la prise de décision pour chaque jalon. **Il est notamment important de prévoir des phases de consultation larges pour les principales décisions** : décision de construction de la première tranche, démarrage mise en route de la phase industrielle pilote, mise en service de Cigéo, validation de la phase industrielle pilote, début de l'exploitation courante et décision de fermeture. En particulier, la validation de la phase industrielle pilote doit faire l'objet d'une attention particulière pour s'assurer d'un large consensus quant à ses résultats. Il faudrait définir à l'avance une critériologie de validation des jalons, prenant en compte les dimensions sociales, éthiques, environnementales et économiques du projet.
6. **Une fois l'exploitation courante lancée, des consultations périodiques (à une fréquence à déterminer) doivent avoir lieu** pour évaluer la pertinence ou non d'une mise en œuvre de la réversibilité.
7. L'importance du **principe de réversibilité** implique la nécessité d'une articulation forte entre la gouvernance de Cigéo et celle de la gestion des déchets nucléaires en général. A ce titre, les instances pluralistes (comme les décideurs) ne peuvent se prononcer sur la pertinence de poursuivre le projet Cigéo sans connaître les alternatives. **Les comités pluralistes doivent donc être régulièrement informés des états de l'art et des études concernant la faisabilité technique, sociétale et économique d'alternatives à Cigéo** (entreposage en surface, éventuellement d'autres formes de stockage à définir au gré des avancées scientifiques et technologiques).
8. Comme cela a été mentionné en préambule, **l'élaboration du projet Cigéo et de sa gouvernance doivent être vus comme des processus dynamiques et adaptatifs.** A ce titre, il sera crucial d'assurer une bonne transmission des informations nouvelles et des connaissances continues acquises notamment lors du passage d'une étape à la suivante dans le cadre du développement incrémental du projet.

Secrétariat du Comité éthique et société



AGENCE NATIONALE POUR LA GESTION  
DES DÉCHETS RADIOACTIFS

1-7, rue Jean-Monnet  
92298 Châtenay-Malabry cedex  
Tél. : 01 46 11 80 00

[www.andra.fr](http://www.andra.fr)

